

Ein Virus macht Verkehrspolitik?

Charlotte Heppner

2020-05-11T09:34:54

In aller Welt machen zurzeit sogenannte „[Pop Up Bike Lanes](#)“ (im Behördendeutsch: „Temporäre Radverkehrsanlagen“) ihrem Namen alle Ehre: Sie sprießen nur so aus dem Asphalt – wo gestern eine Autospur war, ist heute ein Fahrradweg. [Vorreiter in Sachen temporäre Radwege ist Berlin](#); also die Stadt, die normalerweise nicht mit einer besonders agilen Verwaltung von sich reden macht. [Allein im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg](#) sind seit dem 25. März 2020 knapp zehn Kilometer neue Radwege entstanden. Die neuen Radwege animieren in Zeiten von Corona, aufs Fahrrad zu steigen, statt sich im überfüllten ÖPNV dem Infektionsrisiko auszusetzen und erleichtern das Abstandhalten im beengten Stadtverkehr. Das provoziert natürlich die Annahme, es handele sich um eine kurzfristige „virusgelenkte“ Verkehrspolitik, deren Effekte nach Ende der Krise ebenso schnell wieder verschwinden werden wie sie aufkamen. Andere vermuten hinter den *Pop Up Bike Lanes* die langfristige Umsetzung des Berliner Mobilitätsgesetzes, das bereits seit 2018 Vorgaben für eine fahrradgerechtere Verkehrspolitik macht.

Beides ist nicht richtig. Corona hat zwar zur beschleunigten Umsetzung einer schon längst im Berliner Mobilitätsgesetz verankerten Verkehrspolitik geführt. Rechtlich gesehen braucht man jedoch weder Corona noch das Mobilitätsgesetz für die Einrichtung der temporären Radwege. Welche Rolle die beiden Faktoren im Einzelnen bei der Einrichtung der *Pop Up Bike Lanes* spielen und was man wirklich für Verkehrswendepolitik braucht, wird ein Blick hinter die rechtlichen Kulissen zeigen.

„How To“: Die Einrichtung temporärer Radwege

Zur Einrichtung von Radwegen benötigt die Straßenverkehrsbehörde – anders als für Fußgängerzonen oder Fahrradstraßen – nur das Instrument der straßenverkehrsbehördlichen Anordnung. Deren Rechtsgrundlage ist auch heute mitnichten infektionsschutzrechtlicher Art, sondern die Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, deren Tatbestandsvoraussetzungen in § 45 Abs. 9 StVO modifiziert werden. Danach können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten. Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen müssen auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich sein. § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO erlaubt die Einrichtung von Radwegen weitgehend ohne das Vorliegen einer qualifizierten Gefahrenlage. Zuständig ist in Berlin die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (§ 44 Abs. 1 Satz 1 StVO und Nr. 11 Abs. 3 des Zuständigkeitskatalogs zum Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin).

Die Rolle des Corona-Virus

Eine Gefahr für die Sicherheit des Verkehrs im Sinne des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO liegt insbesondere vor, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle zu befürchten sind ([BVerwG, Beschluss vom 12.09.1995 – 11 B 23/95](#)). Der Verordnungsgeber hatte dabei freilich hauptsächlich „gewöhnliche“ Verkehrsunfälle vor Augen. Es bleibt abzuwarten, ob sich dieses konservative Begriffsverständnis im Zuge der Corona-Krise wandeln wird, wirken sich die Regelungen zur Eindämmung des Virus schließlich auch massiv auf den Straßenverkehr aus. Deutschlandweit ist zwischen allen Verkehrsteilnehmer*innen momentan stets ein Mindestabstand von 1,5 Metern einzuhalten (siehe für Berlin [§ 1 SARS-CoV-2-EindmaßnV](#)). Dies ist im engen Berliner Stadtverkehr regelmäßig nicht möglich und kann zu riskanten Ausweichmanövern und Kollisionen führen. Solchen corona-bedingten verkehrlichen Gefahren wird durch die Verbreiterung und Neuschaffung von Radwegen zumindest vorgebeugt.

Dies dürfte der Senat bei der Anordnung der temporären Radwege vor Augen gehabt haben – entscheidend war Corona aber sicher nicht!

Vielmehr kann das Fehlen von (ausreichend breiten) Radwegen ganz unabhängig von Corona eine Gefahr für die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs darstellen. Abstandhalten beugt bekanntlich nicht nur Infektionen, sondern auch Unfällen vor. Ganz in diesem Sinne gilt nach der am 28. April 2020 in Kraft getretenen [StVO-Novelle](#) gemäß § 5 Abs. 4 Satz 3 StVO n.F. für Kraftfahrzeuge beim Überholen von nicht motorisierten Verkehrsteilnehmer*innen ein Seitenabstand von – ebenfalls – mindestens 1,5 Metern. Ein solcher kann gerade an viel befahrenen Verkehrsadern nicht immer eingehalten werden. Die Lage verschärft sich dadurch, dass der [Radverkehr seit Jahren zugenommen](#) hat, ein Trend, der [durch Corona noch verstärkt](#) wird. Eine Entflechtung des Verkehrs kann vor diesem Hintergrund sowohl zur Sicherheit der Verkehrsteilnehmer*innen beitragen als auch die Leichtigkeit des Verkehrs fördern. Im Rahmen seines Ermessens hat der Senat in Berlin im Übrigen auch den ruhenden Verkehr berücksichtigt: Soweit PKWs teilweise durch die neuen Radwege von den Parkflächen verdrängt werden, [dürfen sie vergünstigt in einem nahegelegenen, fast leerstehenden Parkhaus untergestellt](#) werden. Nach Ende der Corona-Krise sollen die Parkplätze zu vergünstigten Abo-Preisen zur Verfügung gestellt werden.

Zur konkreten Umsetzung der Anordnung ist der Bezirk als Baulastträger gemäß § 45 Abs. 5 StVO verpflichtet. Praktisch bedeutet das, dass das Bezirksamt ein privates Unternehmen damit beauftragt, die entsprechende Kennzeichnung des Radwegs vorzunehmen. Welche Kennzeichnung (Schilder, Piktogramme, Linien, Poller etc.) notwendig ist, hängt davon ab, für welche Art von Radweg sich die Straßenverkehrsbehörde entschieden hat. In Betracht kommen Radfahrstreifen, die mit einem durchgezogenen Breitstrich von der Fahrbahn getrennt werden oder geschützte Radfahrstreifen, die durch Kübel oder Poller von der Fahrbahn abgegrenzt oder auch einfache „Schutzstreifen“, die durch schmale unterbrochene Linien und dem Piktogramm Fahrrad auf dem Asphalt markiert werden.

Und fertig ist der Radweg!

Die Einrichtung oder Verbreiterung eines Fahrradwegs setzt also keine Teileinziehung der Straße voraus (§ 4 Abs. 1 Satz 3 und 4 Berliner Straßengesetz). In den Grenzen der straßenrechtlichen Widmung gilt nach ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung der Vorrang des Straßenverkehrsrechts. Während das Straßenrecht als Teil des öffentlichen Sachenrechts das Straßenland in Form von Widmungen, Entwidmungen und Teileinziehungen aufteilt und dem Gemeingebrauch öffnet bzw. entzieht, regelt und ordnet das Straßenverkehrsrecht als sachlich begrenztes Ordnungsrecht die Ausübung dieses straßenrechtlich festgelegten Gemeingebrauchs innerhalb dessen Grenzen (grundlegend zur Abgrenzung [BVerfG, Beschluss vom 9.10.1984 – 2 BvL 10/82](#)). Anders als eine Fahrradstraße schließt ein Fahrradweg keine Benutzungsart vollständig von der (gesamten) Straße aus. Vielmehr wird nur der in den Grenzen des Gemeingebrauchs stattfindende Verkehr neu geregelt, so dass eine straßenrechtliche Teileinziehung nicht erforderlich ist.

Auch auf die normalerweise übliche aufwendige Verkehrsplanung kann im Einzelfall verzichtet werden. Üblicherweise werden mit Anordnungen nach § 45 StVO zwar bereits bestehende formelle oder informelle Planungen umgesetzt. Rechtlich notwendig ist das aber nicht, wie der Fall der temporären Radwege zeigt. Für die Praxis der Verkehrsplanung in Berlin ist besonders das informelle Planungsinstrument des [Stadtentwicklungsplans](#) von Bedeutung. Dessen Überarbeitung und die Erstellung eines Radverkehrsplan – beides vom Mobilitätsgesetz gefordert – [lässt auf sich warten](#). Für die Einrichtung der temporären Radwege war ein solcher Plan offensichtlich aber auch nicht notwendig. Das einzige Planinstrument, das den temporären Radwegen zugrunde liegt, ist ein sogenanntes „[Regelplanwerk](#)“ – ein Papier des Senats, das kurz und knapp sieben verschiedene Radwege-Optionen für die Bezirke erläutert.

Die Rolle des Mobilitätsgesetzes

Zur Erinnerung: Das Berliner Mobilitätsgesetz wurde 2018 als bundesweit erstes und einziges Mobilitätsgesetz in Reaktion auf den Volksentscheid Fahrrad verabschiedet und sieht unter anderem auch Vorgaben für eine fahrradgerechtere Stadt vor. § 43 Mobilitätsgesetz gibt vor, dass auf oder an allen Hauptverkehrsstraßen Radverkehrsanlagen mit erschütterungsarmem, gut befahrbarem Belag in ausreichender Breite und sicherem Abstand zu parkenden Kraftfahrzeugen eingerichtet werden sollen. Der politische Konsens über die flächendeckende Einrichtung von Radwegen an Hauptverkehrsstraßen besteht also schon lange. Vor diesem Hintergrund liegt die Annahme nahe, mit den *Pop Up Bike Lanes* würde die längst überfällige „Umsetzung des Mobilitätsgesetzes“ endlich in die Wege geleitet.

Aus rechtlicher Perspektive geht diese Annahme jedoch fehl. Was vielleicht als das Prestigeprojekt der Berliner Verkehrspolitik in die Geschichtsbücher eingehen wird – angeblich hat schon Kopenhagen Interesse an den Berliner *Pop Up Bike Lanes* bekundet – kam in der rechtlichen Umsetzung ohne das Mobilitätsgesetz aus. Der

politische Konsens über eine radverkehrsfreundliche Politik und die Tatsache, dass der Senat zur Umsetzung des Mobilitätsgesetzes bereits umfangreiche Planungen in Auftrag gegeben hat, waren sicherlich für die aktuelle Einrichtung der temporären Radwege von praktischem und politischem Nutzen. Rechtlich notwendig war es nicht. Im Gegenteil: Mit der Anordnung nach § 45 StVO dürfen nach h.M. keine außerhalb der straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenabwehr liegenden Ziele verfolgt werden (siehe [hier](#) für Berlin). Politische Entscheidungen, die im Mobilitätsgesetz ihren Niederschlag gefunden haben, können insofern straßenverkehrsrechtliche Erwägungen nicht ersetzen. Auch kompetenzrechtlich wäre das Land Berlin dazu im Übrigen nicht befugt. Das Mobilitätsgesetz ist insofern als politische Zielvorgabe und als Argument in der politischen Auseinandersetzung nutzbar, rechtlich spielt es bei der Ermessensentscheidung im Rahmen des § 45 StVO keine Rolle.

Aus temporär wird dauerhaft?

Der Senat hat die Anordnung der Radwege im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG Berlin auf eine bestimmte Zeit befristet. Dass der Senat sich überhaupt für vorübergehende Maßnahmen entschieden hat, dürfte vor allem praktische Gründe haben. Die aktuelle corona-bedingte Gefahrenlage drängte den Senat zum schnellen Einschreiten, was mit gelben, von Baustellen bekannten Markierungen und mobil versetzbaren Leitschwellen leichter umzusetzen ist. Dies gilt insbesondere, da die Gelbmarkierung die Weißmarkierung „sticht“ (vgl. § 39 Abs. 5 Satz 3 StVO) und die weißen Markierungen deshalb nicht direkt entfernt werden müssen. Rechtlich gesehen führt die Befristung freilich dazu, dass die straßenverkehrsrechtliche Anordnung mit Fristablauf ihre Wirksamkeit verliert.

Dies dürfte für die Berliner Radfahrer*innen jedoch kein Grund zur Beunruhigung sein: Es spricht alles dafür, dass es dabei nicht bleiben wird. Der Senat hat sich bereits weitgehend für eine [Beibehaltung der „temporären“ Radwege](#) entschieden. Dafür wird er nach Ablauf der Frist neue – befristete oder unbefristete – straßenverkehrsrechtliche Anordnungen erlassen müssen. Dabei kann er die ohnehin von Corona unabhängigen Erwägungen zur Sicherheit und Ordnung des Verkehrs (s.o.) übertragen.

Abzuwarten bleibt, ob sich der eine oder die andere passioniert*e Autofahrer*in im Wege einer Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO vor dem Verwaltungsgericht Berlin „gegen die Radwege“ wehren wird. Das Verwaltungsgericht wird neben Klassikern im Rahmen der Prüfung von Verkehrszeichen wie [Klagefrist](#), [Klagebefugnis](#) und der [Beurteilungszeitpunkt bei Dauerverwaltungsakten](#) die Anordnung vor allem auf Ermessensfehler prüfen.

Vor diesem Hintergrund ist der Senat gut beraten, die neue Verkehrssituation mit den *Pop Up Bike Lanes* stetig zu evaluieren, um die nachfolgenden Anordnungen im Sinne der Sicherheit des Straßenverkehrs gegebenenfalls zu verbessern und nachzujustieren. Dies sollte auch die Gelegenheit sein, Stimmen Gehör zu verschaffen, die möglicherweise aufgrund des beschleunigten Planverfahrens noch nicht zu Wort gekommen sind (zu denken wäre z.B. an Personen mit besonderen Mobilitätsbedürfnissen).

Und die Moral von der Geschicht? Was man für Verkehrswendepolitik vor allem braucht, sind handlungsfähige Behörden, die gezielt zusammenarbeiten und die richtigen Rechtsinstrumente ergebnisorientiert einzusetzen wissen. Die Berliner*innen können sich also getrost an den Luxus der breiten Radwege gewöhnen. Es ist nicht [das](#) Virus, das hier Verkehrspolitik gemacht hat; es ist die Berliner Verwaltung, die das Instrument der straßenverkehrsrechtlichen Anordnung im richtigen Zeitpunkt anzuwenden wusste.

